De zelfredzame dakloze

Over het eigen-kracht-criterium bij beslissingen over toegang tot maatschappelijke opvang

Jochem Westert & Caroline de Groot[1]

Gemeenten bieden dakloze mensen zonder psychiatrische problemen of verslaving opvang in de vorm van een algemene voorziening, maar dit is niet of nauwelijks juridisch afdwingbaar. Dakloze mensen zonder psychische problemen of verslavingsproblematiek worden in feite geacht zichzelf te redden, al dan niet met behulp van het eigen netwerk of aanvullende particuliere initiatieven. De verwachtingen die de overheid heeft van de dakloze burger en zijn netwerk zijn niet reëel. De Staat zou objectieve criteria moeten invoeren aan de hand waarvan kan worden bepaald of er sprake is van individuele nood die opvang rechtvaardigt. Het uitsluiten van de toegang tot opvang op basis van het 'eigen-kracht-criterium' kan leiden tot maatschappelijke teloorgang. Om die reden dient het criterium niet restrictief te worden uitgelegd.

1. Inleiding

Franz (45)[2] heeft een milde vorm van epilepsie en woont al twee jaar in een garagebox. Vanwege problematische schulden lukt het hem niet om betaalbare woonruimte te huren. Franz meldt zich daarom voor opvang, maar de medewerker vertelt dat alleen dakloze mensen met een psychiatrische ziekte of verslaving opvang krijgen. Hij wordt zonder beschikking verwezen naar de nachtopvang, maar die is vol. Wanneer hij voor een tweede keer opvang vraagt, krijgt hij na een verzoek van zijn maatschappelijk werker een schriftelijke afwijzing waarop is vermeld dat hij geen opvang krijgt, omdat hij zelfredzaam is.

In 2016 waren er in Nederland naar schatting 30 500 dakloze mensen.[3] Sinds de laatste economische recessie melden zich bij de maatschappelijke opvang steeds meer zogeheten 'zelfredzame' dakloze mensen, zoals Franz en ook gezinnen met kinderen.[4] De hamvraag voor mensen zonder vaste woon- of verblijfsplaats is waar zij de komende nacht onderdak kunnen krijgen, en als dat er niet is: of zij aanspraak kunnen maken op opvang. In dit artikel behandelen we de rechtsaanspraak op opvang voor dakloze mensen die tot de personenkring van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (hierna: Wmo 2015) behoren.[5] Op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning stelt het college van burgemeester en wethouders (hierna: de gemeente) onderdak en begeleiding (hierna: opvang) beschikbaar voor mensen die de thuissituatie hebben verlaten en die zich niet op eigen kracht of met behulp van het sociale netwerk in de samenleving kunnen handhaven (hierna: 'eigen-kracht-criterium').

De Wmo 2015 is een kaderwet die kan worden gezien tegen het decor van de decentralisaties in het sociale domein, waardoor bij voorkeur een 'lagere' overheid de wet uitvoert middels het leveren van maatwerk.[6] Met de decentralisaties claimt de wetgever een breuk met de klassieke verzorgingsstaat. Burgers die niet op eigen kracht kunnen meedoen in de samenleving moeten in hun zelfredzaamheid worden 'hersteld'.[7] Aan het ideaal van zelfredzaamheid zou het beste worden tegemoet gekomen door burgers op hun eigen verantwoordelijkheid te wijzen. Volgens het – in de decentralisatie besloten liggende – subsidiariteitsbeginsel is een beroep op de overheid pas dan gerechtvaardigd, wanneer problemen niet meer individueel of binnen het eigen netwerk kunnen worden opgelost.[8]

De opdracht aan gemeenten om maatwerk te leveren kent twee dimensies. Ten eerste is er op basis van democratische legitimiteit maatwerk in de zin van de aanpassing van het beleid aan de lokale situatie.[9] Gemeenten dienen ten tweede maatwerk te leveren bij de behandeling van het individuele geval. Hiertoe krijgen zij van de wetgever ruime discretionaire bevoegdheden.[10] Het is daarbij de bedoeling dat de gemeente de cliënt een integraal hulpverleningsaanbod doet op het gebied van zorg, wonen, welzijn, werk en inkomen volgens het principe 'één gezin, één plan, één regisseur'.[11]

Met deze benadering verschaft de Wmo 2015 gemeenten een ruim kader om te voorzien in een integrale, op de eigen verantwoordelijkheid, toegesneden oplossing. De vraag rijst wat de betekenis van het 'eigen-kracht-criterium' uit de Wmo 2015 is voor de rechtsposi-

tie van dakloze mensen. Ter beantwoording van deze vraag nemen wij in par. 2 allereerst het 'eigen-kracht-criterium', en de doorvertaling daarvan in Amsterdam onder de loep, met in de voetnoten een zijdelingse blik op Den Haag, Rotterdam en Utrecht (samen de vier steden die in 2006 gezamenlijk een plan van aanpak maakten ter bestrijding van dakloosheid).[12] Vervolgens bespreken we in par. 3 de sociaal-juridische gevolgen van een strikte interpretatie van het 'eigen-kracht-criterium'. In het licht van deze consequenties vragen we ons af hoe de beschreven decentrale uitvoering zich verhoudt tot de uitgangspunten van de Wmo 2015 (par. 4), alsmede tot de plicht van de overheid om dakloosheid te bestrijden onder meer door opvang te bieden zoals neergelegd in het herziene Europees Sociaal Handvest (par. 5). We besluiten met een conclusie in par. 6.

2. Toegang tot maatschappelijke opvang

Toegang tot de maatschappelijke opvang is op drie juridische niveaus geregeld: in internationale verdragen die sociale grondrechten regelen, nationaal in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en decentraal op gemeentelijk niveau in een gemeentelijke verordening met beleids- en uitvoeringsregels.

2.1. Recht op opvang op grond van het herziene Europees Sociaal Handvest

Op basis van artikel 31 van het herziene Europees Sociaal Handvest (hierna: ESH) moet de Staat niet alleen toegang tot adequate huisvesting bevorderen, maar ook dak- en thuisloosheid voorkomen teneinde het geleidelijk uit te bannen. Hieraan verwant is het recht op sociale en geneeskundige bijstand, neergelegd in artikel 13 ESH. Volgens vaste rechtspraak van het ECSR is het recht op opvang niet beperkt tot mensen in een kwetsbare groep, maar geldt het voor iedere dakloze mens die in een noodsituatie verkeert die ingaat tegen zijn waardigheid.[13]

2.2. Wet maatschappelijke ondersteuning 2015

De Wmo 2015 onderscheidt twee typen opvang: als een algemene voorziening of als een maatwerkvoorziening.[14] Opvang als algemene voorziening is opvang voor dakloze mensen die uitsluitend bestaat uit 'bed, bad en brood' zonder verdere ondersteuning (bijvoorbeeld nachtopvang).[15] Kenmerkend voor een algemene voorziening is dat deze in beginsel vrij toegankelijk is zonder dat de gemeente een diepgaand onderzoek doet.[16] De wetgever is van opvatting dat na een aanvraag voor een algemene voorziening geen beschikking afgegeven hoeft te worden, omdat geen uitgebreid onderzoek naar de persoonskenmerken en behoeften van de aanvrager nodig is.[17] De Centrale Raad van Beroep (CRvB) dacht daar anders over en oordeelde dat de gemeente ook voor toegang tot de daklozenopvang als algemene voorziening een beschikking moet afgeven, omdat zij dan een beslissing neemt die gericht is op een verandering in de wereld van het recht (art. 1:3Awb).[18]

Opvang als maatwerkvoorziening is opvang welke is afgestemd op de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van een persoon (bijvoorbeeld opvang in combinatie met een begeleidingstraject).[19] De aanvraag

Aan een dakloos mens zonder multiproblematiek hoeft de gemeente geen opvang te geven

voor een maatwerkvoorziening vloeit voort uit de uitkomst van het onderzoek dat de gemeente na een melding van een dakloze persoon moet doen[20] en die uitmondt in een beschikking op de aanvraag.

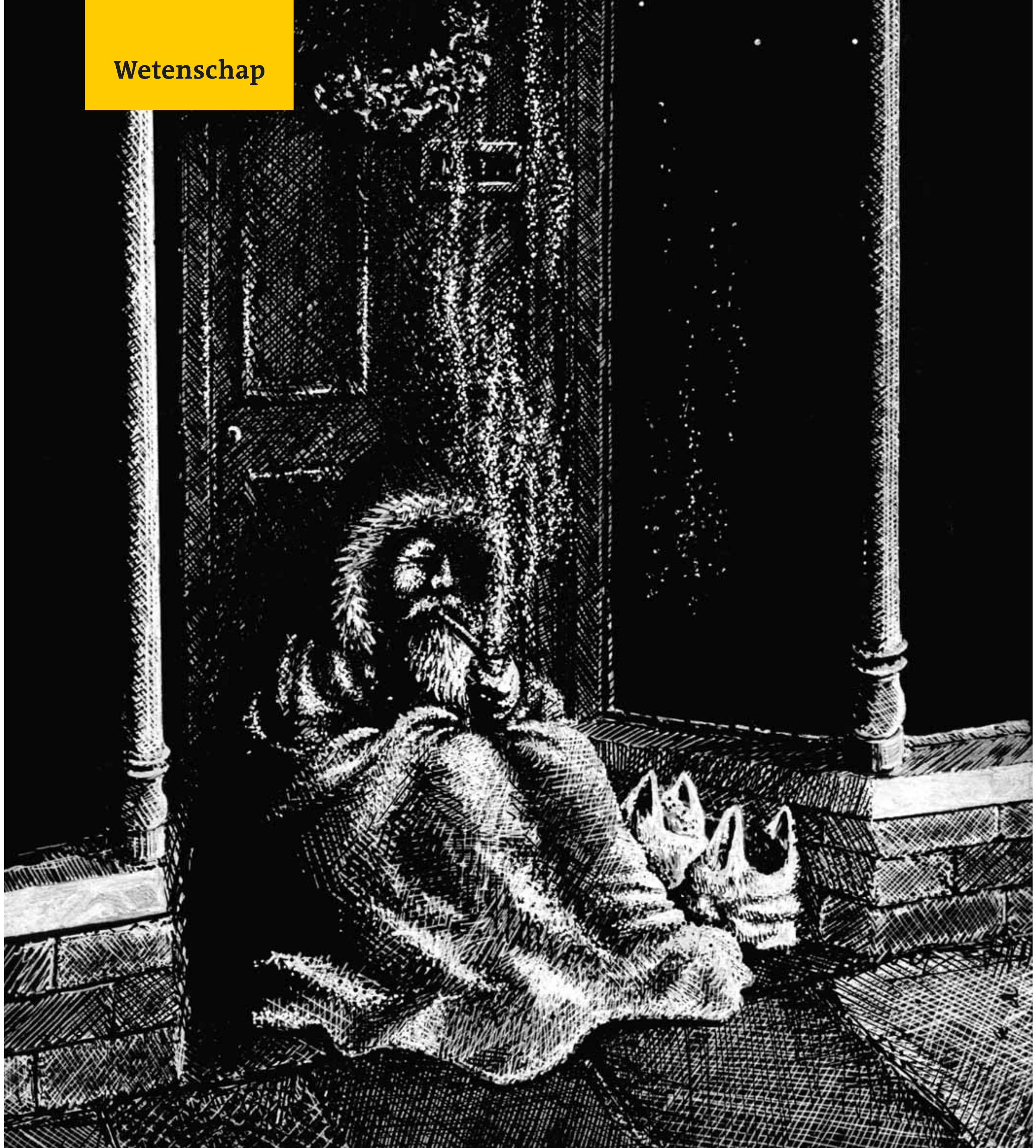
De Wmo 2015 kan als een viertrapsraket worden gezien.[21] In lijn met het subsidiariteitsbeginsel is allereerst burger zelf verantwoordelijk voor zijn onderdak. Als hij dakloos wordt, dient hij ten tweede in zijn netwerk ander onderdak te zoeken. Lukt dat niet, dan kan hij ten derde gebruik maken van daklozenopvang als algemene voorziening. De hekkensluiter is opvang als maatwerkvoorziening.[22] Deze vier stappen moeten minimaal in het onderzoek van de gemeente aan de orde komen.

Auteurs

1. Mr. J. Westert is Beleidsadviseur Sociaal Domein bij Interwerk & Bestuurslid bij Stichting Belangenbehartiging Amsterdamse dak- en thuislozen (BADT) en mr. dr. C. de Groot is rechtshulpverlener bij Bureau Straatjurist (onderdeel Stichting BADT).
Met dank aan drs. J.A. Boer (stichting BADT) en mr. H.M. de Roo (Van der Woude De Graaf Advocaten) voor hun waardevolle opmerkingen.

Noten

2. Een gefingeerde casus, die op de dagelijkse praktijk berust.
3. https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/, geraadpleegd op 25 juni 2017.
4. Zie ook M. Tuynman & M. Planije, *'Het kán dus!' Een doorbraak in het Nederlandse dakloosheidbeleid. Evaluatie Plan van Aanpak maatschappelijke opvang in de vier grote steden, 2006-2014*, Utrecht: Trimbos-instituut 2014, p. 12; *Kamerstukken II* 2015/16, 29 325, 80, p. 4; *Kamerstukken II* 2014/15, 29325, 69, p. 2.
5. Art. 1.2.1 en 1.2.2 Wmo 2015; art. 2.1 Uitvoeringsbesluit Wmo 2015.
6. *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, 3, p. 5-11.
7. *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, 3, p. 8.
8. G. Vonk (red.), *Rechtsstatelijke aspecten van de decentralisatie in het sociale domein*, Groningen: RU Groningen 2016, p. 82-83; zie ook Paus Pius XI, *Quadragesimo Anno. Over de aanpassing van de sociale orde*, hoofdstuk 2 par. 2 onder 80; www.rkdocumenten.nl, geraadpleegd op 26 oktober 2017.
9. Art. 2.1.2 Wmo 2015.
10. Uitgebreider: A.J. Tollenaar & G.J. Vonk, 'Maatwerk, Ontschotting en versobering. Uitdagingen voor het bestuur(srecht)', in: J.H. Bosselaar & G.J. Vonk, *Bouwplaats lokale verzorgingsstaat. Wetenschappelijke reflecties op de decentralisaties in de sociale zekerheid en zorg*, Den Haag: Boom 2013, p. 42-56.
11. *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, 3, p. 21-22.
12. Rijk & Vier grote steden, *Plan van aanpak maatschappelijke opvang 2006.*
13. ECSR 10 november 2014, Complaint 86/2012 (*FEANTSA/The Netherlands*), r.o. 185,
14. Art. 1.2.1 sub c Wmo 2015.
15. *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, 3, p. 33.
16. *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, 3, p. 111; art. 1.1.1 Wmo 2015.
17. *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, 3, p. 33-34.
18. CRvB 19 april 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM0956.
19. Art. 1.1.1 Wmo 2015.
20. Art. 2.3.2 Wmo 2015. Zie voor de items van het onderzoek art. 2.3.2 lid 4 Wmo 2015.
21. Art. 2.3.5 lid 4 Wmo 2015.
22. *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, 3, p. 148; CRvB 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1402, r.o. 5.2.



Criteria opvang

Volgens de definitie van artikel 1.1.1 Wmo 2015 is opvang 'onderdak en begeleiding voor personen die de thuissituatie hebben verlaten […] en niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving'. In de memorie van toelichting interpreteert de wetgever het 'eigen-kracht-criterium' (als het gaat om de toegang tot opvang) specifiek voor de situatie van dakloosheid. Wanneer de dakloze mens – zo nodig met inschakeling van zijn netwerk – niet in staat is vervangend onderdak te organiseren is aan het criterium voldaan. Echter, aan een dakloze mens zonder multiproblematiek hoeft de gemeente geen opvang te geven. Ook de avonturier, de vakantieganger en diegene die op zoek gaat naar werk in een andere gemeente of land zien de poorten van de opvang voor zich gesloten.[23] Aldus de memorie van toelichting.

2.3. Gemeentelijke regelgeving

De gemeenteraad stelt bij verordening de regels vast die voortvloeien uit zijn beleidsplan voor de uitvoering van de Wmo 2015. In deze verordening moet worden bepaald op welke wijze en op basis van welke criteria wordt vastgesteld of een belanghebbende voor opvang als maatwerkvoorziening in aanmerking komt.[24] De toelatingscriteria voor algemene voorzieningen hoeven niet bij verordening te worden geregeld.[25] In deze paragraaf gaan we na hoe in Amsterdam het criterium 'niet in staat zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving'[26] wordt geïnterpreteerd bij de toegang tot opvang als algemene voorziening en als maatwerkvoorziening.

Algemene voorziening

In Amsterdam wordt bij opvang in de vorm van een algemene voorziening niet getoetst of de dakloze mens zelf-

redzaam is.[27] In de Verordening maatschappelijke ondersteuning Amsterdam 2015, versie 2017, is bepaald dat de gemeente 'zorg draagt' voor nacht- en crisisopvang voor dakloze mensen zonder verblijfsalternatief.[28] Wij leiden hieruit af dat er sprake is van een inspanningsverplichting waaraan de dakloze mens geen subjectieve rechten kan ontlenen. Zo kent Amsterdam onder meer winteropvang, nachtopvang en passantenhotels. De toegang is afhankelijk van de capaciteit.[29] Omdat er onvoldoende slaapplaatsen zijn, wordt de opvangcapaciteit gestaag uitgebreid.[30] Op een aanvraag voor algemene opvangvoorzieningen worden geen beschikkingen afgegeven.

Maatwerkvoorziening
De criteria voor opvang als maatwerkvoorziening moeten bij verordening zijn geregeld.[31] In Amsterdam[32] wordt alleen opvang als maatwerkvoorziening gegeven aan mensen die 'beperkt zelfredzaam zijn op meerdere door het college aan te wijzen leefgebieden'.[33] Onder beperkte zelfredzaamheid wordt in Amsterdam vooral verstaan dat de burger problemen heeft op het gebied van psychiatrie of verslaving aan alcohol of drugs (hierna kortheidshalve: verslaving).[34] Dat wordt in de praktijk vastgesteld met behulp van de zelfredzaamheidsmatrix.[35] Dit is een scorelijst die het functioneren van mensen op belangrijke levensdomeinen in kaart brengt. Bij de Amsterdamse beoordeling van een verzoek om opvang wegen de domeinen lichamelijke en geestelijke gezondheid extra zwaar.[36]

De 'zelfredzame' dakloze krijgt in veel gemeenten geen opvang als daklozenopvang als algemene voorziening vol is

Het invullen van de zelfredzaamheidsmatrix is volgens de rechtspraak echter te summier om als een onderzoek in het kader van artikel 2.3.2 lid 4 Wmo 2015 te worden aangemerkt.[37] De CRvB en de Amsterdamse bestuursrechter oordelen dat de gemeente ook inzicht moet geven in de weging van de zwaarte van problemen op de verschillende leefgebieden van de zelfredzaamheidsmatrix.[38]

Concluderend, de wetgever gaat er van uit dat een dakloze persoon opvang krijgt als hij zich door multiproblematiek niet in de samenleving kan handhaven. De gemeente Amsterdam legt, net als in veel andere gemeenten (maar niet alle), bij de invulling van het 'eigen-kracht-criterium' in relatie tot maatwerkvoorzieningen de nadruk op psychiatrische problemen en verslaving. De 'zelfredzame' dakloze krijgt in veel gemeenten geen opvang als daklozenopvang als algemene voorziening vol is.[39] Anders dan de CRvB nodig acht worden voor algemene voorzieningen doorgaans geen beschikkingen afgegeven. Hierdoor kunnen mensen tegen een afwijzing om toegelaten te worden tot een algemene (opvang)voorziening noch in bezwaar gaan noch beroep instellen.

3. Sociaal-juridische gevolgen van het niet geven van opvang

Wat zijn de sociale en juridische gevolgen van het uitsluiten van 'zelfredzame' dakloze mensen van de opvang. Redden zij zichzelf wel?

Sociale gevolgen
Uit onderzoek van Hensen & De Wit komt geen rooskleurig beeld naar voren.[40] Het leeuwendeel van de onderzochte groep 'zelfredzame dakloze mensen' kampt met financiele problemen en problemen op het gebied van huiselijke relaties, sociaal netwerk en maatschappelijke participatie.[41]

23. *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, 3, p. 122.
24. Art. 2.1.3 Wmo 2015.
25. Art. 2.2.3 Wmo 2015.
26. Andere lokale toegangscriteria, zoals het regionale bindingsvereiste, blijven onbesproken. Zie art. 1.2.1 Wmo; J.J. Westert, *Eigen daklozen eerst. Het regionaal bindingsvereiste binnen de daklozenopvang en de mogelijke spanning met nationaal en internationaal recht* (master thesis), Groningen, 2014.
27. In Den Haag krijgen alleen kwetsbare dakloze mensen uit de doelgroep nachtopvangopvang als algemene voorziening (art. 1 Regeling maatschappelijke ondersteuning Den Haag 2016). Voor zelfredzame Rotterdamse dakloze mensen is er het 'project preventie dakloosheid' (Beantwoording van schriftelijke vragen d.d. 25 oktober 2016, kenmerk 16bb8035). In de Beleidsregels Wmo 2017 van de gemeente Utrecht, *Gemeenteblad* 2016, nr. 179956, is alleen het wettelijke criterium vastgelegd zonder nadere inperking. Volgens de woordvoerder van de gemeente Utrecht wordt iedere Utrechtse dakloze met regiobinding toegelaten tot opvang.
28. Art. 3.7 Verordening maatschappelijke ondersteuning Amsterdam 2015.
29. Zie bijv. http://hvoquerido.nl/locatie/passantenhotel-boerhaave/, geraadpleegd op 14 augustus 2017.
30. Besluit Gemeenteraad Amsterdam 22 juni 2016, *Gemeenteblad* 2016, 104040. Persbericht wethouder Van der Burg 22 juni 2017 (dakloze gezinnen).
31. Art. 2.1.3 lid 2 onder a Wmo 2015
32. De juridische uitwerking van het 'eigen-kracht-criterium' in Rotterdam en Utrecht is vergelijkbaar met die in Amsterdam. In de gemeente Den Haag konden we geen kenbare uitwerking van dit 'eigen-kracht-criterium' vinden. Gemeente Rotterdam, *Rotterdammers voor elkaar. Van verzorgingsstaat naar verzorgingsstraat. Wmo-kader Rotterdam 2015*, p. 32. Art. 9-10 Verordening maatschappelijke ondersteuning Rotterdam 2015 geven zeer algemene criteria. Volgens een woordvoerder wordt in Rotterdam niet meer met de zelfredzaamheidsmatrix gewerkt. Art. 2.3.3 Verordening maatschappelijke ondersteuning Utrecht 2016.
33. Art. 4.5 lid 1 Verordening maatschappelijke ondersteuning Amsterdam 2015, versie 2017.
34. Zie art. 4.6 Nadere regels Maatschappelijke ondersteuning 2017.
35. Zie art. 4.6.1 onder b Nadere regels Maatschappelijke ondersteuning 2017; www.zelfredzaamheidmatrix.nl, geraadpleegd op 1 september 2017
36. Rb. Amsterdam 14 juli 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:4982, r.o. 3.2.
37. CRVB 5 april 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1259, *USZ* 2017/180, m.nt. M.F. Vermaat; Rb. Rotterdam 27 maart 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:2026.
38. Rb. Amsterdam 14 juli 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:4982, r.o. 4.3; zie ook Rb. Amsterdam 9 augustus 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:5857, r.o. 5.2 onder verwijzing naar Rb. Amsterdam 2 juni 2017, r.o. 5.3 AMS 16/5429.
39. Vgl. Tuynman & Planije 2014, p. 14, 35, 39.
40. M. Hensen & M. de Wit, *'Zelfredzaam en dak- of thuisloos in de G4', een onderzoek naar de mate van zelfredzaamheid van personen die zich in 2011 hebben gemeld met een adresprobleem en geen OGGZ hulptraject krijgen*, Amsterdam: Klein maar Fijn Project G4 USER 2014, p. 20.
41. Ibid., p. 15-17. C; van Everdingen, *De Utrechtse nachtopvang en crisisopvang in beeld. Eindrapport van beeldvormend onderzoek in opdracht van de gemeente Utrecht*, Sittard: Van Everdingen Zorg-Consult 2016, p. 10.

Ofschoon het merendeel uiteindelijk weer beschikte over een eigen woonadres, duurde dat gemiddeld meer dan tien maanden. Ruim een kwart van de groep vond gedurende de observatieperiode van 2011-2014 geen eigen woning.[42]

Als iemand zelf geen onderdak kan vinden, is volgens de Wmo 2015 het sociale netwerk aan zet. Een deel van de groep dakloze mensen zegt echter niemand te hebben voor een maaltijd, een douche of een moment van rust.[43] Wanneer er nog wel contacten worden onderhouden, is een beroep op het netwerk vaak moeilijk te realiseren. Door onderdak te vragen wordt veelal een zware wissel op de relaties getrokken. Niet zelden is dat netwerk overbelast of zelf ook in problemen verwikkeld.[44]

Juridische gevolgen
Als er geen opvang is, kan een beroep op het netwerk zowel voor de dakloze mens als voor zijn gastheer/gastvrouw tot een verslechtering van de rechtspositie leiden. Problematisch is dat een groep zwervende dakloze mensen zich niet in de Basisregistratie personen (BRP) kan inschrijven.[45] Elke ingezetene moet zich namelijk in de Basisregistratie inschrijven, in beginsel op het adres waar hij woont.[46] De ingezetene zonder woonadres moet zich op een briefadres inschrijven.[47] Veel gemeenten zijn met het oog op de bestrijding van fraude met uitkeringen en toeslagen of ander misbruik terughoudend met het verstrekken van briefadressen. Niet-geregistreerd zijn kan leiden tot sociale uitsluiting en armoede, omdat de dakloze mens zonder briefadres administratief niet bestaat en hij daardoor zijn sociale rechten nauwelijks kan effectueren. Zo hij kan zijn recht op een uitkering nauwelijks geldend maken,[48] komt hij niet in aanmerking voor schuldhulpverlening[49] en kan hij zich in beginsel niet verzekeren tegen ziektekosten.[50] 58 % van de bezoekers van de Amsterdamse winteropvang 2016/2017 had geen enkele vorm van inkomen en 53 % was niet verzekerd tegen ziektekosten.[51]

Het tijdelijk bieden van onderdak kan ook voor de gastheer of gastvrouw nadelig zijn: uitkeringen en fiscale toeslagen kunnen worden gekort of ingetrokken.[52] Bovendien worden de bezoeken van deurwaarders die beslaglegging op de inboedel aankondigen[53] en van handhavingteams die het aantal bewoners in een huis controleren als zeer ingrijpend ervaren.

Kortom, de sociaal-juridische gevolgen van het niet opvangen van dakloze mensen door de overheid zijn immens: extreme stille armoede en maatschappelijk isolement. Dat komt doordat sociale wetgeving – anders dan de bedoeling van de Wmo-wetgever die het netwerk juist wil ondersteunen[54] – het bieden van onderdak aan dakloze mensen niet bepaald ondersteunt, integendeel.[55]

4. De 'zelfredzame' dakloze en de uitgangspunten van de Wmo: een beschouwing

Hoe verhoudt de lokale regelgeving zich tot de uitgangspunten van de Wmo?

Eigen kracht
In het beleidsdiscours ligt het accent sterk op het zelfredzame individu. Zelfs het spreken over kwetsbaarheid

De sociaal-juridische gevolgen van het niet-opvangen van dakloze mensen door de overheid zijn immens: extreme stille armoede en maatschappelijk isolement

wordt beheerst door vitaliteit; denk aan termen als zelfredzaamheid, participatie of eigen kracht.[56] Los van het immense tekort aan betaalbare woningen[57] is het de vraag of de overheid door het beroep op eigen kracht de dakloze mens niet overvraagt.[58] De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) maakt in dit verband onderscheid tussen het menselijke denk- en oordeelsvermogen en het 'doenvermogen'. Dat laatste heeft betrekking op non-cognitieve vermogens, zoals een doel stellen en een plan maken, in actie komen, volhouden en om kunnen gaan met verleidingen en tegenslag.[59] Zeker in de stressvolle omstandigheden, zoals dakloosheid, staan deze vermogens extra onder druk.

Hiervoor kwam aan de orde dat niet alleen de dakloze burger zelf, maar ook zijn sociale netwerk vaak overbelast is (als deze al aanwezig is). Alhoewel wij uit onze praktijk weten dat veel dakloze burgers zich 'in eigen kring' geborgen weten, komt soms een beroep op het netwerk de relaties niet altijd ten goede. Dan is het sociale kapitaal juist gebaat bij een ontlasting van het netwerk van de dakloze mens. De WRR spreekt treffend over een redzaamheidsparadox. Een te grote nadruk op eigen verantwoordelijkheid verkleint de zelf- en samenredzaamheid juist.[60]

Overheid als laatste vangnet
Uit onderzoek blijkt dat niet alleen in Amsterdam, maar in een substantieel deel van de Nederlandse gemeenten het niet voldoen aan het lokale vereiste 'psychiatrisch ziek of verslaafd', ook wel 'OGGz-criterium' genoemd,[61] als afwijzingsgrond voor opvang wordt gehanteerd.[62] De wetgever stelt dat aan het 'eigen-kracht-criterium' is voldaan als de dakloze mens geen ander onderdak vindt en zich als gevolg van multiproblematiek niet in de samenleving kan handhaven. Veel gemeenten geven een strikte en medische invulling van het 'eigen-kracht-criterium' (psychiatrisch ziek of verslaafd).

Een verklaring van deze strikte lokale uitleg van het 'eigen-kracht-criterium' kan zijn dat de discretionaire ruimte die de gemeente toekomt niet zozeer wordt aangewend om een op de individuele noden toegesneden integrale maatwerkoplossing te bieden, maar om de instroom in opvang te beperken of de schaarse opvangcapaciteit en doorstroomwoningen ten goede te laten komen aan mensen die opvang naar het oordeel van de gemeente het hardste nodig hebben: dakloze mensen die te maken hebben met verslaving of psychiatrische problemen.[63] Dit beeld wordt versterkt door het feit dat dakloze mensen na een verzoek om opvang nogal eens geen bestuurs-

rechtelijke beschikking krijgen waarmee zij een weigering van opvang in rechte kunnen betwisten.[64] Aldus wordt de discretionaire ruimte ook gebruikt om opvangvoorzieningen op afstand van het recht te plaatsen.[65]

5. Grondrechtelijke verplichtingen: een beschouwing

Alhoewel de meeste bepalingen van het ESH niet rechtstreeks bindend in de zin van de art. 94 Gw zijn,[66] rijst toch de vraag hoe de gemeentelijke doorvertaling van het 'eigen-kracht-criterium' zich verhoudt tot het recht op onderdak (artikel 31§2 ESH) en het recht op sociale bijstand (artikel 13 ESH). Voor de beantwoording kunnen we terecht bij het oordeel van het ECSR naar aanleiding van de collectieve klacht van de Europese federatie van opvangvoorzieningen, FEANTSA, tegen Nederland.

In deze zaak stelt ECSR vast dat het Rijk geen bindende regels heeft uitgevaardigd voor de verantwoordelijke gemeenten en de aanbieders van opvang.[67] Vervolgens merkt het ECSR op dat opvang uitsluitend beschikbaar is voor dakloze mensen uit de doelgroep die bestaat uit mensen met een psychiatrische ziekte of verslaving. Weliswaar kunnen 'zelfredzame dakloze mensen' die niet tot de doelgroep behoren een beroep doen op andere sociale voorzieningen, zoals schuldhulpverlening, maar daarmee is het huisvestingsprobleem niet opgelost.[68] Het ECSR wijst er voorts op dat het recht op onderdak op grond van het ESH niet is beperkt tot kwetsbare groepen, maar van toepassing is op eenieder die zich met betrekking tot zijn menselijke waardigheid in een precaire situatie bevindt.[69] Het ECSR beschouwt het recht op sociale bijstand (artikel 13 ESH), waaronder opvang, van mensen in nood als een individueel recht. Het criterium van individuele nood geldt als hoofdcriterium om te bepalen of een persoon recht heeft op sociale bijstand. Dit recht dient gepaard te gaan met de mogelijkheid van beroep.[70]

De vraag dringt zich op in hoeverre het in het licht van de voornoemde uitspraak geoorloofd is dat de gemeente een ruime discretionaire bevoegdheid toekomt om te bepalen welke oplossing volstaat om het probleem van de dakloze mens te bestrijden. Het 'eigen-kracht-criterium' beoogt gemeenten speelruimte zonder dwingende criteria te bieden om integraal naar de hulpvraag te kijken en op basis daarvan een passend ondersteuningsaanbod (maatwerk) te doen, waarbij het maar de vraag is of opvang hiervan deel uitmaakt. Zonder te weerspreken dat opvang van overheidswege niet altijd de optimale oplossing is, zoals staatsecretaris Van Rijn in zijn reactie op de uitspraak stelt,[71] vragen wij ons af de geboden vrijheid binnen het 'eigen-kracht-criterium' de mogelijkheid om opvang af te dwingen niet dreigt te ondergraven. Sterker

Veel gemeenten geven een strikte en medische invulling aan het 'eigen-kracht-criterium' (psychiatrisch ziek of verslaafd)

42. Ibid., p. 18
43. Van Everdingen 2016, p. 40.
44. F. Bredewold (et al.), *Een mooie gedachte. Wat professionals denken over zelfredzaamheid en wat ze vervolgens (niet) doen*, Amsterdam, Utrecht: UvA, Universiteit voor Humanistiek 2016, p. 10-17.
45. Nationale ombudsman, *'Een mens leeft, een systeem niet'. Onderzoek naar (problemen rond) inschrijvingen in de Basisregistratie personen (BRP)*. Den Haag: Nationale ombudsman 2016.
46. Art. 2.4 Wbrp; Ministerie van Binnenlandse zaken, *Circulaire BRP en briefadres*, Den Haag, 18 oktober 2016, kenmerk 2016-0000656211.
47. Art. 2.23 jo. 2.42 Wbrp.
48. Wet van 9 oktober 2013 tot wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen en enige andere wetten in verband met fraudeaanpak door gegevensuitwisselingen en het effectief gebruik van binnen de overheid bekende zijnde gegevens, *Stb*. 2013, 405 ie bijv. art. 30a WW, art. 69a WIA, art. 15c Toeslagenwet, Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Wewir m.b.t. fiscale toeslagen); art. 40 Participatiewet; CRvB 4 april 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1388, *USZ* 2017/194.
49. Art. 3 jo. art. 1 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (definitie inwoner).
50. Art. 4a Zvw.
51. M. Buster & T. Oosterveer, *Onderzoek winteropvang 2016/2017*, Amsterdam: GGD 2017, p. 18 en 20.
52. Art. 3 en 22a Participatiewet (gezamenlijke huidhouding en kostendelersnorm), art. 1 lid 4 Toeslagenwet, art. 2 lid 1 sub 3 Wewir.
53. Art. 439-474 Rv; art. 21 Invorderingswet 1990 (bodembeslag).
54. *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, 3, p. 3, p. 21-22, p. 50-51.
55. M. Planije & M. Tuynman, *Ondersteuning van dakloze personen zonder OGGz-problematiek, Aanpakbeschrijvingen*, Utrecht: Trimbos-instituut 2015, p. 63-75.
56. A. Baart, *De zorgval. Analyse, kritiek en uitzicht*, Amsterdam: Thoeris 2013, p. 17-21.
57. Ondanks art. 22 lid 2 Gw; College voor Rechten van de Mens, *Armoede, sociale uitsluiting en mensenrechten. Jaarlijkse rapportage 2016*, Utrecht: CRM 2017, p. 98-99.
58. C.A. Goudsmit, *Zelfredzaamheid: een mensenrechtenproof begrip? Voordracht ter gelegenheid van het afscheid als lid van het College voor de Rechten van de Mens*, Utrecht, 2017.
59. WRR, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op zelfredzaamheid*, Den Haag: WWR 2017, p. 23-24.
60. WRR 2017, p. 56 en 137-138.
61. OGGz: Openbare Geestelijke gezondheidszorg.
62. M. Planije, C. Muusse & M. Tuynman, *Landelijke opvang opnieuw bekeken*, Utrecht: Trimbos-instituut 2015, p. 27. Volgens de auteurs ziet dit percentage op alle typen opvang.
63. N.F. Boesveldt, *Planet Homeless. Governance Arrangements in Amsterdam, Copenhagen, and Glascow* (diss. VU), Den Haag: Eleven International Publishing 2015, p. 108-109; M. Tuynman, C. Muusse & M. Planije, *Opvang landelijk toegankelijk? Onderzoek naar regiobinding en de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang*, Utrecht: Trimbos-instituut 2013, p. 19. Toelichting op art. 4.6.1 onder b Nadere regels maatschappelijke ondersteuning Amsterdam, 2015; RMO 2002, p. 55.
64. Planije, Muusse & Tuynman 2015, p. 34 en p. 54-58. ECSR 10 november 2014 (*FEANTSA/The Netherlands*), complaint 86/2012, r.o. 74; College voor de Rechten van de Mens, 2017, p. 102.
65. Vonk 2016, p. 1-15 en p. 133-139; A. Tollenaar, *Humane rechtsbetrekking in de lokale verzorgingsstaat*, in: Vonk 2016, p. 27-61.
66. Zie o.a. CRvB 25 november 2015, *USZ* 2016/10. ECLI:NL:CRVB:2015:3803; CRvB 17 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4178; *Kamerstukken II* 2014/15, 19637, 1915, p. 1.
67. ECSR 10 November 2014 (*FEANTSA/The Netherlands*), complaint 86/2012, r.o. 122.
68. Ibid. r.o. 124-125, 175-176.
69. Ibid. r.o. 185.
70. Ibid. r.o. 170-172.
71. Kamerbrief staatssecretaris Van Rijn 15 juni 2015 met kenmerk 751269-135286-DMO.

nog: de Staat, ongeacht welke overheid of andere autoriteit onder nationaal recht verantwoordelijk is, zou naar onze mening objectieve criteria moeten invoeren aan de hand waarvan kan worden bepaald of er sprake is van individuele nood die opvang rechtvaardigt. Het uitsluiten van de toegang tot opvang kan leiden tot maatschappelijke teloorgang. Om die reden dient het 'eigen-kracht-criterium' onzes inziens niet restrictief te worden uitgelegd.

6. Conclusie

Op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 stelt het college van B&W opvang beschikbaar voor mensen die de thuissituatie hebben verlaten en die zich niet op eigen kracht of met behulp van het sociale netwerk in de samenleving kunnen handhaven ('eigen-kracht-criterium'). In dit artikel bespraken we hoe het 'eigen-kracht-criterium' en de doorvertaling daarvan in de gemeentelijke regelgeving zich verhoudt tot de uitgangspunten van de wet en de internationaalrechtelijke minimumverplichtingen. De wetgever stelt dat bij een dakloos mens zonder multiproblematiek niet aan het 'eigen-kracht-criterium' is voldaan.

De gemeentelijke doorvertaling van het 'eigen-kracht-criterium' houdt in veel gemeenten in dat voor een aanspraak op opvang als maatwerkvoorziening naast dakloosheid sprake moet zijn van psychische problemen of verslavingsproblematiek. Gemeenten bieden dakloze mensen zonder psychiatrische problemen of verslaving opvang in de vorm van een algemene voorziening, maar dit is niet of nauwelijks juridisch afdwingbaar. Zo is er in de bestudeerde lokale regelgeving veelal geen afdwingbare rechtsaanspraak voor algemene voorzieningen geregeld en wordt bij afwijzing van een algemene voorziening in lijn met de zienswijze van de wetgever meestal geen beschikking afgegeven.

Kortom, dakloze mensen zonder psychische problemen of verslavingsproblematiek worden geacht zichzelf te redden, al dan niet met behulp van het eigen netwerk of aanvullende particuliere initiatieven. Voor zover dakloze mensen nog een netwerk hebben, is dit vaak overbelast of kampt het met eigen 'sores'. Verder kan een beroep op het netwerk negatieve sociale en juridische consequenties met zich meebrengen, zowel voor de dakloze persoon als voor de gastheer of gastvrouw. Door dit alles liggen extreme stille armoede en maatschappelijke teloorgang op de loer.

Wij menen dat de overheid overspannen verwachtingen heeft van de dakloze burger en zijn netwerk. Onze slotconclusie is dat de discretionaire ruimte die nodig is om maatwerk mogelijk te maken *de facto* heeft geleid tot een zwakke rechtspositie van dakloze mensen. Dit is niet alleen problematisch in het licht van de uitgangspunten van de Wmo 2015, maar ook vanuit grondrechtelijk perspectief. •

Literatuur

A. Baart, *De zorgval. Analyse, kritiek en uitzicht*, Amsterdam: Thoeris 2013.

N.F. Boesveldt, *Planet Homeless. Governance Arrangements in Amsterdam, Copenhagen, and Glascow* (dissertation VU), Den Haag: Eleven International Publishing 2015.

J.H. Bosselaar & G.J. Vonk 2013. *Bouwplaats lokale verzorgingsstaat. Wetenschappelijke reflecties op de decentralisaties in de sociale zekerheid en zorg*, Den Haag: Boom 2013.

F. Bredewold (et al.), *Een mooie gedachte. Wat professionals denken over zelfredzaamheid en wat ze vervolgens (niet) doen*, Amsterdam, Utrecht: UvA, Universiteit voor Humanistiek 2016.

A.F.M. Brenninkmeijer, 'Zelfredzaamheid', *NJB* 2008/168.

Bureau straatjurist, *Mensenrechten op straat. Jaarverslag 2016*, Amsterdam: BADT 2017.

College voor de Rechten van de Mens, *Armoede, sociale uitsluiting en mensenrechten. Jaarlijkse rapportage 2016*, Utrecht: CRvdM 2017.

C. van Everdingen, De *Utrechtse nachtopvang en crisisopvang in beeld. Eindrapport van beeldvormend onderzoek in opdracht van de gemeente Utrecht*, Sittard: Van Everdingen ZorgConsult 2016.

M. Buster & T. Oosterveer, *Onderzoek winteropvang 2016/2017*, Amsterdam: GGD 2017.

C.A. Goudsmit, *Zelfredzaamheid: een mensenrechtenproof begrip? Voordracht ter gelegenheid van het afscheid als lid van het College voor de Rechten van de Mens*, Utrecht 2017.

Rijk & Vier grote steden, *Plan van aanpak maatschappelijke opvang 2006.*

Rijk & Vier grote steden, *Plan van aanpak dak- en thuislozen (maatschappelijke opvang) 2011*.

M. Hensen & Matty de Wit, *Zelfredzaam dak- of thuisloos in de G4. 'Zelfredzaam en dak- of thuisloos in de G4', een onderzoek naar de mate van zelfredzaamheid van personen die zich in 2011 hebben gemeld met een adresprobleem en geen OGGZ hulptraject krijgen,* Amsterdam: Klein maar Fijn Project G4 USER 2014.

Nationale ombudsman, '*Een mens leeft, een systeem niet'. Onderzoek naar (problemen rond) inschrijvingen in de Basisregistratie personen (BRP)*. Den Haag, Nationale ombudsman 2016.

M. Planije & M. Tuynman, *Gezinnen in de maatschappelijke opvang. Opvang en ondersteuning van dakloze gezinnen*, Utrecht: Trimbos-instituut 2015.

M. Planije & M. Tuynman,*Ondersteuning van dakloze personen zonder OGGz-problematiek, Aanpakbeschrijvingen*, Utrecht: Trimbos-instituut 2015.

M. Planije, C. Muusse, M. Tuynman, L*andelijke opvang opnieuw bekeken*, Utrecht: Trimbos-instituut 2015.

J.P. Roelfsema & K.J. de Graaf, 'Decentralisaties in het sociaal domein', *Nederlands tijdschrift voor bestuursrecht* 2015/39.

Raad voor Maatschappelijk ontwikkeling, *Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid* (advies), Den Haag: RMO 2002.

Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling, *Terugtreden is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*, Den Haag: RMO 2013.

Sociaal en Cultureel Planbureau, *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?*, Den Haag: SCP 2012.

C.J.M. Schuyt, *Noden en wensen. De verzorgingsstaat gezien als historisch fenomeen* (oratie Rotterdam), Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam 2013.

Trimbos-instituut, *Dakloze personen zonder OGGz-problematiek en hun ondersteuning*, Utrecht: Trimbos-instituut 2015.

M. Tuynman, C. Muusse & M. Planije, *Opvang landelijk toegankelijk? Onderzoek naar regiobinding en de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang*, Utrecht: Trimbos-instituut 2013.

M. Tuynman & M. Planije, *'Het kán dus!'. Een doorbraak in het Nederlandse dakloosheidbeleid. Evaluatie Plan van Aanpak maatschappelijke opvang in de vier grote steden, 2006-2014*, Utrecht: Trimbos-instituut 2014.

G.J. Vonk, 'Lokale verzorgingsstaat, nieuwe uitdagingen voor de sociale rechtsstaat', *NJB* 2012, afl. 38, p. 2686-2693.

G. Vonk (red.), *Rechtsstatelijke aspecten van de decentralisatie in het sociale domein*, Groningen: RU Groningen 2016.

G.J. Vonk & A. Tollenaar (eds.), *Homelessness and the law. Constitution, criminal law and human rights*, Oisterwijk: Wolf 2014.

J.J. Westert, *Eigen daklozen eerst. Het regionaal bindingsvereiste binnen de daklozenopvang en de mogelijke spanning met nationaal en internationaal recht* (master thesis Groningen), Groningen, 2014.

J.J. Westert, 'Dakloosheid als juridisch probleem. Mensenrechten op straat', *Sociaal Bestek*, 2017/3, p. 42-44.

WRR, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op zelfredzaamheid*, Den Haag: WWR 2017. •



© MDHG (belangenvereniging van drugsgebruikers)